

« Atelier 4 : L'enchevêtrement des échelles de l'action publique : influence réciproque du local et du global »

« L'écorce et le noyau : les relations entre Banque mondiale, Etat, ONG et entreprises pétrolières au Tchad »

Geert van Vliet et Géraud Magrin
(économiste, géographe, CIRAD, France)
geert.van_vliet@cirad.fr geraud.magrin@cirad.fr

Résumé

Au Tchad, où l'Etat gouverne dans une situation caractéristique de basse gouvernabilité, nous tentons de comprendre et de modéliser comment l'exploitation de la ressource pétrolière modifie les interactions entre trois acteurs globaux (la Banque Mondiale, un consortium de firmes pétrolières et les ONG internationales) et deux acteurs locaux (l'Etat et les ONG locales). En partant de l'idée que toute organisation tend à remplir des fonctions de production essentielles, en son centre, et des fonctions de création de légitimité, à sa périphérie, nous défendons l'hypothèse qu'une meilleure connaissance des interactions entre le centre et la périphérie à l'intérieur des différentes organisations permet de jeter un regard différent sur les interactions entre organisations de niveau local, national et global dans le cas d'une exploitation pétrolière dans un pays du Sud. L'approche nous a conduit à distinguer les riches - mais vains ? - dialogues entre les périphéries des organisations, alors que les principales décisions se prennent entre les centres. Elle a aussi éclairé la difficulté, pour l'Etat Tchadien, d'imaginer un futur sans bailleurs : il s'agit en effet d'une organisation dont la fonction de « périphérie » est aujourd'hui assurée par des organisations du niveau global (bailleurs de fonds et ONG). Nous proposons, dans le cadre d'une échographie des organisations, de nouvelles pistes pour des études comparatives sur les économies minières au Sud.

Mots-clé : Tchad, exploitation pétrolière, basse gouvernabilité, modélisation de l'organisation, macro-organisations, géographie politique, centre-périphérie, théorie des systèmes, socio-cybernétique.

Le pétrole au Tchad : éléments de contexte

L'exploitation des gisements pétroliers de Doba, dans le Sud du Tchad, a débuté en 2003. Elle concrétise un processus original. En effet, le Tchad est un des pays les plus pauvres du monde¹. Il est caractérisé depuis son indépendance en 1960 par une instabilité politique chronique. Aux fléaux sahéliens des années 1980 – sécheresse et ajustement structurel – viennent s'ajouter les affres de la guerre, civile puis contre la Libye. Le basculement du pouvoir d'originares du Sud chrétien animiste, mieux éduqués à l'indépendance, à des ressortissants du Nord musulman, approfondit la crise de l'Etat. Nombre de cadres formés sont marginalisés et remplacés par d'anciens « combattants » - ou d'anciens

¹ Le Tchad est 173^e sur 177 au classement du PNUD selon l'Indicateur de développement humain en 2005.

rebelles - qu'il s'agit de récompenser ou de rallier. Sous Hissein Habré (1982-1990) puis sous Idriss Déby (depuis 1990), l'Etat oppose sa violence aux rébellions cycliques sanctuarisées sur les périphéries du territoire, sans égard pour des populations civiles suspectes de soutenir les insurgés. Les agences d'aide et les ONG investissent massivement le champ du développement laissé vacant par la crise de l'Etat. Au cours des années 1990, l'adoption de la nouvelle constitution et la tenue d'élections ne signifient pas encore l'instauration de la démocratie. La société civile constitue alors le dernier refuge d'une sensibilité « sudiste » hostile aux dérives du pouvoir (Magrin 2002). Les relations entre l'Etat, les populations et la société civile sont donc caractérisées par une très profonde méfiance.

Dans le même temps, à la fin des années 1990, en réaction au rôle de catalyseur joué par les activités extractives dans plusieurs graves crises politiques, particulièrement en Afrique – par exemple les guerres civiles du Congo Brazzaville, de l'Angola, de Sierra Leone et du Liberia – un mouvement international s'ébauche pour une amélioration de la gouvernance des activités minières (Magrin 2007). Il aboutira notamment au processus *Publish what you pay* (PWYP), porté par la société civile sous l'égide de l'ONG Global Witness (2002), et à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) animée par le gouvernement britannique (2003). C'est dans ce contexte que la Banque mondiale fait le pari d'utiliser l'exploitation du pétrole tchadien au service du développement durable, refusant la « malédiction » l'or noir. Au cours des années 1996-2000, des débats intenses opposent les partisans du projet Tchad-Cameroun² – au premier rang desquels on trouve l'Etat tchadien, la Banque mondiale et un consortium pétrolier coordonné par Exxon³ – et ses adversaires. Ceux-ci, représentés principalement par des organisations de la société civile internationale, à travers des ONG environnementalistes (Les amis de la terre, Greenpeace) ou de défense de la démocratie et des droits de l'homme (Agir Ici Survie 1999), dénoncent les risques de voir l'exploitation pétrolière spolier les populations riveraines, renforcer un régime autoritaire et corrompu tout en portant atteinte à l'environnement – comme cela avait été le cas au Nigeria. Ces organisations seront relayées sur le terrain par la société civile tchadienne, notamment par les associations de défense des droits de l'homme, plus politisées que les ONG de développement (Magrin 2003).

En juin 2000, la Banque mondiale donne son accord pour la mise en œuvre d'un projet dont les contours ont été fortement influencés par ces débats (voir Pétry, Bambé 2004). L'exemplarité recherchée réside dans le paiement de compensations en argent ou en biens collectifs aux populations touchées par la réalisation des infrastructures, la mise en place d'un dispositif de suivi environnemental, et surtout l'élaboration d'un cadre institutionnel permettant une utilisation transparente et efficace de la rente pétrolière au service des objectifs du développement. Celui-ci repose sur la loi n°001 de 1999 dite de gestion des revenus pétroliers, prévoyant la ventilation de 80% de la rente vers cinq domaines prioritaires, ainsi que sur la mise en place d'un collège de contrôle et de surveillance des revenus pétroliers (CCSRP), où la société civile est largement représentée. Ce collège est chargé de vérifier la bonne application de la loi.

En décembre 2005, dans un contexte de grandes difficultés politiques (les rébellions basées à l'Est du pays se font très menaçantes) et économiques (les ressources disponibles ne permettent pas de couvrir le fonctionnement de l'Etat), le gouvernement tchadien modifie la loi n°001 de 1999. Il supprime la part (10%) épargnée au profit des générations futures et élargit le spectre des « domaines prioritaires » bénéficiant des ressources pétrolières à plusieurs domaines, dont la sécurité. Ce faisant, il déclenche une crise de plusieurs mois avec la Banque mondiale, qui gèle ses activités dans le pays.

² L'exploitation du pétrole tchadien nécessite la construction d'un oléoduc de 1.170km à travers le territoire camerounais. Voir Magrin 2003, Tulipe 2005.

³ Le consortium qui exploite le pétrole tchadien est composé des américains Exxon (40%) et Chevron (25%) et du malaysien Petronas (35%), Exxon étant l'opérateur.

Problématique

Ainsi, au Tchad, l'Etat tente de gérer la manne pétrolière sous des contraintes internes et externes sévères (Magrin, 2001), dans des situations caractéristiques de la « basse-gouvernabilité » (Matus, 1987 ; van Vliet, 1987, 1997). Notre programme de recherche à long terme (NARMA, 2005) vise à comprendre comment l'accès à la rente pétrolière modifie les relations entre acteurs globaux (qu'ils soient publics tels que la Banque Mondiale ; ou privés, tels que les firmes pétrolières et les ONG internationales) et les acteurs locaux (tel que l'Etat et les ONG tchadiennes) (Magrin, van Vliet, 2005), dans un contexte influencé par le mouvement international en faveur d'une amélioration de la gouvernance des activités extractives.

Nous nous situons à la confluence du champ de l'économie des organisations et du management d'une part, de la géographie politique d'autre part. Nous utiliserons des références aux théories de l'organisation et du management (Mintzberg, 1986, 1990 ; Crozier, 1963 ; Crozier et Friedberg, 1977, Alter, 1991) parce que nous nous intéressons au fonctionnement des (macro)organisations et à la manière dont elles se structurent pour répondre aux demandes qui leur parviennent de leur sein et de leur environnement (Menard, 1990). Nous ferons appel à la géographie politique et la géopolitique, car elles nous permettent d'aborder les liens entre pouvoir et espace (Strauss Huppé, 1945 ; Lacoste, 1976). Nous mobiliserons aussi l'opposition centre-périphérie, pour l'employer dans le contexte particulier de situations marquées par l'enchevêtrement des niveaux d'organisation et des échelles d'intervention, du local au global (Lacoste, 1986, 1990 ; Pourtier, Magrin 2005, Magrin, 2003b, 2006, Magrin, Ninot 2005).

Nous tentons de rendre possible cette confluence par l'adoption d'une perspective systémique, en faisant notamment référence à la cybernétique sociale et politique critique (Easton, 1965, Deutsch, 1966 ; Checkland, 1981, 1984, 1989 ; Beer, 1979 ; Etsioni, 1968). Cette perspective systémique a contribué à notre proposition d'une image organisationnelle en forme de métaphore – l'écorce et le noyau – qui remplit les fonctions d'un modèle (Oswick and Montgomery, 1999 : 501-523). Nous construirons ce modèle à partir de la distinction entre d'une part le centre et la périphérie, et d'autre part entre le niveau local et global. Ce modèle simple permet d'éclairer quelques relations particulières à l'intérieur des organisations et entre elles.

Les leçons de plusieurs expériences ont favorisé l'émergence de ce modèle. Nous avons été inspirés par les réflexions sur les deux modes de régulation essentiels qui assurent la viabilité de l'organisation : la régulation par la coercition et la régulation par la légitimation (Gramsci, 1975, Poulantzas, 1968) ou le monde de la commande et le monde de l'autonomie (Varela 1989 : 7). De même, ce texte a été inspiré par l'analyse d'une négociation de prêt entre le gouvernement de Colombie, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement, où nous distinguons les missions confiées principalement à des « innovateurs » et celles relevant essentiellement de « fondamentalistes » (van Vliet, 1991). Nous avons aussi mobilisé notre pratique de la recherche stratégique situationnelle (PES), qui invite à tenter de comprendre une situation en la considérant depuis la perspective de chaque acteur (Matus, 1987a, 1987b, 1990).

La question spécifique à laquelle nous tentons de répondre est la suivante : comment les interactions entre le centre et la périphérie à l'intérieur des différentes organisations expliquent-elles les interactions entre organisations de niveau local et global dans le cas d'une exploitation pétrolière dans un pays du Sud ?

Méthode

En prenant en compte nos propres trajectoires (Magrin, 2001, 2003, Magrin, van Vliet 2005 ; van Vliet, 1997, 1998), nos hypothèses initiales ont été testées et ajustées, avant d'être traduites dans les questions d'entretiens semi-structurés. Les résultats obtenus lors des discussions et observations de terrain ont été discutés avec les principaux acteurs concernés. Ces activités ont été réalisées en marge de l'élaboration d'un Plan de développement régional pour la zone de production pétrolière (Magrin et al, 2005), lors d'une expertise de plusieurs mois pour le compte du Comité technique national de suivi et de contrôle des aspects environnementaux des projets pétroliers (CTNSC). Ces recherches sont encore en cours et les hypothèses suivantes ne représentent qu'une première tentative de formalisation.

Hypothèses

Fonctions centrales, fonctions périphériques

Dans chacune des organisations étudiées, la fonction essentielle de production et la fonction de légitimation se trouvent différemment réparties. Chaque fonction occupe un lieu spécifique, en vue à la fois d'assurer la viabilité de l'organisation et d'organiser l'interaction avec les autres acteurs. La fonction essentielle de production se situe au centre; la fonction de légitimation se trouve à la périphérie de l'organisation.

Les fonctions essentielles dites de production varient selon l'organisation considérée: pour l'Etat tchadien, il s'agit des fonctions régaliennes liées à la sécurité, au monopole de la violence, au respect de l'ordre et des lois. Pour les ONG, il s'agit des fonctions assurant la reproduction financière. Dans le cas de la Banque mondiale, les fonctions essentielles de production sont liées à l'activité bancaire (identification et octroi de prêts via l'élaboration de projets et programmes, récupération du principal et des intérêts). Dans le cas du consortium des firmes pétrolières, il s'agit d'extraire, de transporter et de vendre des hydrocarbures.

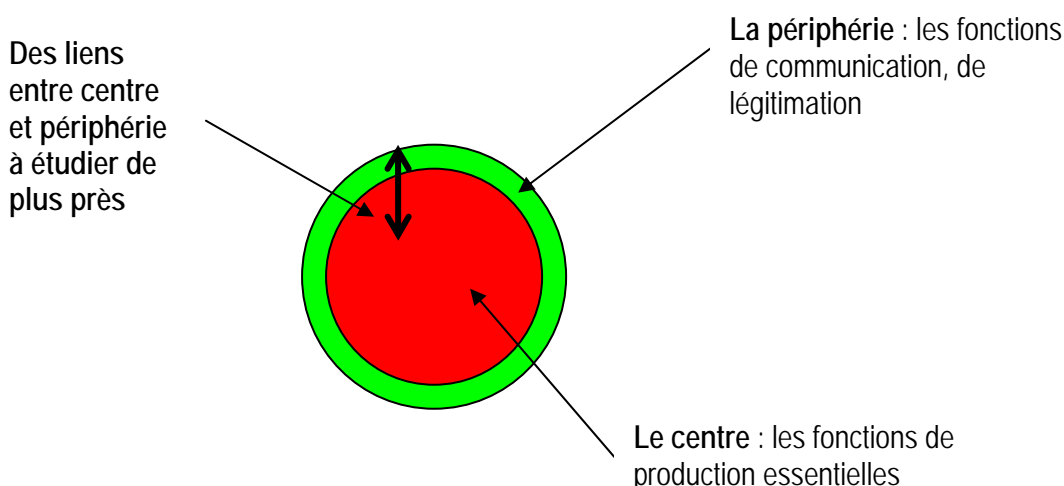
Les fonctions de légitimation varient elles aussi : dans le cas de l'Etat tchadien, il s'agit de fournir des biens publics (équipements sociaux-sanitaires, politiques sectorielles d'appui aux activités économiques, etc.) et de tisser des liens avec les citoyens par la communication et le dialogue. Dans le cas des ONG, l'enjeu réside dans des actions en faveur de leur cible (infrastructures, services, participation et dialogue). Dans le cas de la Banque Mondiale, il s'agit des activités qui permettent de s'attirer les bonnes grâces des ONG, des responsables publics nationaux et locaux et des membres de la communauté internationale, afin de favoriser la mise en œuvre des projets et politiques préconisés par la Banque. Dans le cas des entreprises pétrolières, il s'agit des services spécialisés en matière d'environnement et de « développement des communautés ». Cette périphérie verte, sociale, innovante, est portée par des anthropologues, des sociologues et des environnementalistes de renom. Elle dialogue avec l'Etat, la Banque, la communauté des bailleurs de fonds, les ONG et les chercheurs, pour disposer au mieux les acteurs publics et privés vis-à-vis de l'extraction et de la vente des énergies fossiles. Au niveau local, on obtient ainsi la paix sociale nécessaire à l'exploitation. Au niveau mondial, on préserve l'image de l'entreprise, afin de conforter les actionnaires et d'appuyer les réseaux de distribution. Dans la logique de l'organisation, on peut se demander si la fonction de la périphérie ne consiste pas ainsi à protéger le centre, en agissant comme écran, ou comme filtre, vis-à-vis des sollicitations et pressions de l'extérieur. L'écorce protège le noyau.

Les interactions entre centre et périphérie à l'intérieur de l'organisation

Les interactions entre les lieux de décision relevant du centre ou de la périphérie sont marquées par une interdépendance. La périphérie dispose d'une autonomie relative pour l'exercice de sa fonction,

mais, *in fine*, c'est le centre qui décide de l'existence même de la périphérie, de sa taille, de son champ d'intervention et de ses marges de manœuvre. L'interaction entre centre et périphérie est constituée par une alternance de relations de force et de dialogue. Cette alternance est influencée par la phase du cycle de production (van Vliet 1998) dans laquelle se trouve chaque organisation⁴.

Relations à l'intérieur de l'organisation

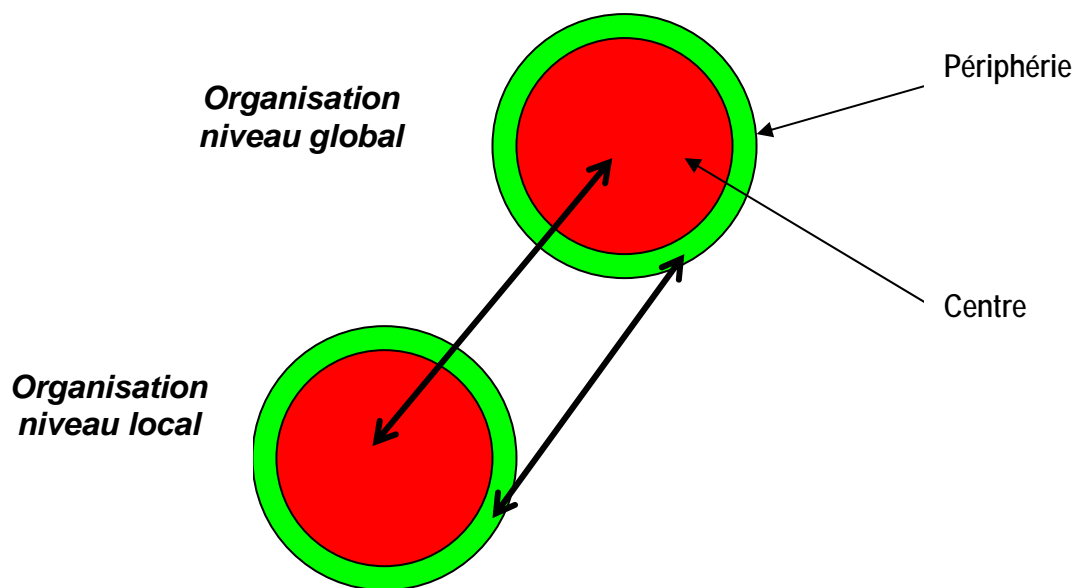


Les interactions entre organisations

Les relations entre organisations se font principalement entre centres respectifs et entre périphéries respectives. La mesure dans laquelle un centre réussit à établir une interaction directe avec un autre centre dépend de la géostratégie de chacune des organisations considérées. N'établit pas de lien avec le centre qui veut. Les relations entre centres sont des interactions principalement basées sur la relation de force. Les relations de la périphérie d'une organisation se font principalement avec la périphérie d'autres organisations. A nouveau, les interactions entre organisations sont marquées par l'évolution du cycle de production à l'intérieur de chaque organisation, qui définit la taille et le champ d'intervention de la périphérie.

⁴ Au début du cycle minier, la propension des entreprises à négocier avec les autres acteurs est grande. Il s'agit de réunir des conditions favorables à l'exploitation. Au fur et à mesure que le cycle avance, les réserves diminuent, les coûts d'entretien et d'exploitation augmentent. L'entreprise se ferme à la négociation, alors même que la capacité des acteurs locaux (Etat, société civile, populations) à négocier a augmenté.

Relations entre organisations



Analyse

Les relations entre centre et périphérie à l'intérieur des organisations

L'Etat tchadien. La relation entre centre et périphérie est particulière, puisque la majorité des fonctions de légitimation de l'Etat sont de fait exercées par les bailleurs du niveau global, à travers leurs projets, ou par les actions des ONG internationales. Cette périphérie administrée par le monde de la coopération internationale conserve ainsi un champ considérable d'action autonome vis-à-vis de l'Etat. A tel point qu'elle tend à oublier sa fonction de légitimation auprès de l'Etat tchadien et qu'elle peut être tentée de s'autonomiser comme un autre centre.... Privés de périphérie, les fonctionnaires de l'Etat n'ont pas la possibilité d'apprendre un autre mode de régulation que celui de la commande. L'alternance entre moments de dialogue et de relation de force musclée entre l'Etat et « sa » périphérie administrée par le niveau global ne met cependant jamais en péril la stabilité à long terme du système politique tant que demeure la prééminence de sa force.

Les ONG locales dépendent principalement des apports financiers en provenance des ONG auxquelles elles sont reliées au niveau global – c'est notamment le cas au Tchad des grandes ONG confessionnelles comme World Vision ou les BELACD⁵, émanation des réseaux protestants ou catholiques mondiaux. Il est malaisé d'établir une distinction entre centre et périphérie d'une ONG locale, tant ces organisations sont embryonnaires et étroitement dépendantes des ONG globales. Dans ces dernières, le cycle de production essentiel (services rendus, alertes et campagnes d'opinion publique, collecte et placement de ressources financières, formulation de nouveaux projets) restreint le champ de manœuvre pour les responsables assurant les fonctions de périphérie. Si l'intendance n'est plus assurée, il n'y a plus de fonction de légitimation qui vaille. L'alternance entre moments de dialogue (avec les autres acteurs) et moments de rapport de force (avec les firmes, l'Etat) marque la vie interne de l'organisation, qui peut à tout moment se déliter.

⁵ Bureaux d'études et de liaison des actions caritatives pour le développement. Outils des diocèses catholiques en matière de développement.

La Banque mondiale. La situation de la périphérie de la Banque mondiale, constituée de fonctionnaires innovateurs et somme toute assez sympathiques, fluctue au gré des réformes internes mais plus encore selon le cycle de production propre de l'organisation. La fonction de légitimation de la Banque est fonction du cycle de programmation : selon que le portefeuille est composé de projets en gestation ou au contraire en crise, la fonction de la périphérie arrondisseuse d'angles sera plus ou moins importante. Cependant, la périphérie est fréquemment rappelée aux réalités bancaires par le centre. Celui-ci administre la machine bancaire et produit les ressources qui assurent le financement de l'organisation : il ne perçoit pas toujours l'avantage de maintenir cette périphérie qu'il juge souvent inutile et bavarde. Les enjeux géopolitiques peuvent aussi rogner les marges de manœuvre de la périphérie : lors de la crise récente avec l'Etat tchadien, la Banque a rapidement fait le dos rond sous les pressions des Etats-Unis : la ligne dure prônée par ceux qui avaient le plus cru à la capacité du projet à amender l'Etat tchadien devenait intenable face aux intérêts d'un consortium à forte composante étatsunienne. Ainsi, la présence d'une large périphérie dans une représentation de la Banque dans un pays donné augure souvent d'une situation compliquée pour le pays en question. Les innovateurs sont tolérés mais non pas encouragés (Alter, 1990). Si les diatribes entre périphérie et centre sont fréquentes, elles ne mettent pas en danger l'essence et la survie de l'organisation.

Le consortium des entreprises pétrolières. Nous avons d'emblée simplifié la galaxie des organisations pétrolières. D'une part, parce que nous ne disposons que de quelques données. D'autre part, parce qu'il s'agit d'un univers à part, probablement fortement marqué par la poly-centricité, dont nous parlerons en conclusion. Les relations entre le centre et la périphérie semblent strictement régies par le cycle de long terme (20 à 50 ans) de production minière (van Vliet, 1998 ; Magrin et van Vliet, 2005), qui va de l'exploration à la construction des infrastructures, à l'exploitation puis à la fermeture et à l'abandon du site. Au début du cycle, la fonction de légitimation est prépondérante et les responsables de cette fonction disposent de moyens considérables. Au fur et à mesure que l'on progresse dans le cycle, la périphérie s'étiole, et même le centre est soumis à la rigueur budgétaire. Les responsables de la périphérie sont recrutés avec un soin particulier. Il s'agit de personnalités à la trajectoire reconnue, disposant de réseaux de contacts étendus, excellents communicateurs. Le niveau de rémunération et le prestige associé au fait de travailler pour des grandes multinationales autorégule les comportements hors trajectoire. La périphérie joue un rôle strictement fonctionnel par rapport aux intérêts du centre, et les différences d'opinion éventuelles sont réglées dans le respect de l'intérêt de long terme de l'organisation, c'est-à-dire par le centre. Les déviations répétées de trajectoire sont sanctionnées par la sortie (Hirschman, 1970). Le contexte pétrolier mondial, caractérisé à la fois par une compétition croissante entre compagnies pour le contrôle de ressources plus rares et par le mouvement international en faveur d'une meilleure gouvernance des activités extractives, accroît la pression qui s'exerce sur la périphérie. Sans que cela élargisse ses marges de manœuvre.

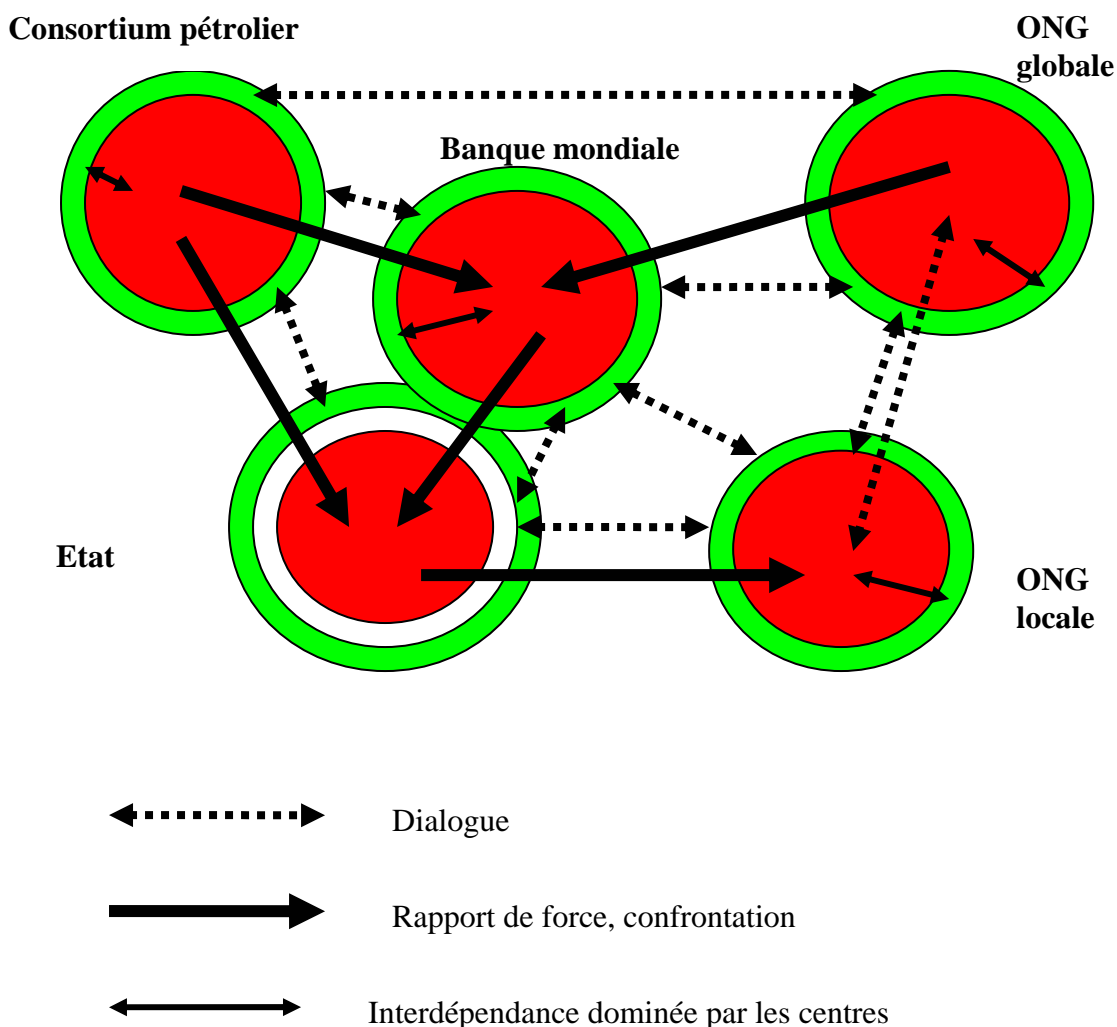
Les relations entre organisations

Les dialogues vains. Les périphéries se connectent entre elles et participent à tous les séminaires de concertation entre acteurs. Dans le cas de la périphérie de l'Etat, qui est de fait administrée par le monde de la coopération internationale (bailleurs, ONG), il est fréquent que des expatriés chargés des projets assurent la fonction de ce dialogue entre périphéries. Toute relation neuve d'un acteur apparemment peu puissant (chercheur, société civile locale, journaliste) avec une organisation s'initie avec la périphérie de cette organisation. Il s'agit d'une hypothèse un peu évidente, corroborée par nos observations, mais qui mérite d'être formulée. Comme chercheur ou membre d'une ONG censée représenter les populations locales, on pense être en contact avec « La Banque », le « Consortium pétrolier », alors qu'on est en fait reçu par des personnes spécialement sélectionnées et formées en vue de remplir les tâches associées à la périphérie des organisations. Cette mégarde peut

prolonger indéfiniment les contacts entre périphéries très cordiales mais sans pouvoir réel sur les processus de production essentiels au sein de leurs propres organisations. Ces dialogues entre périphéries sans stratégie de modification des pratiques des centres semblent vains.

Les acteurs locaux dans le piège. Le centre de l'ONG globale, activé par l'ONG locale, exerce sa force sur le centre de la Banque mondiale. Le centre de la Banque reçoit de même une pression forte du centre du consortium pétrolier. Les centres du consortium pétrolier et de la Banque mondiale établissent ensemble un rapport de force avec le centre de l'Etat, qui à son tour fait tout pour limiter les capacités d'action des ONG locales. L'Etat, ayant renoncé à assurer sa propre fonction de légitimation et s'étant installé dans un rapport de confrontation avec les ONG locales, ne peut influencer les centres d'aucun des autres acteurs.

L'enchevêtrement des acteurs globaux et locaux, rapports de force et dialogue : une scène des « Comedians » (G. Greene) ?

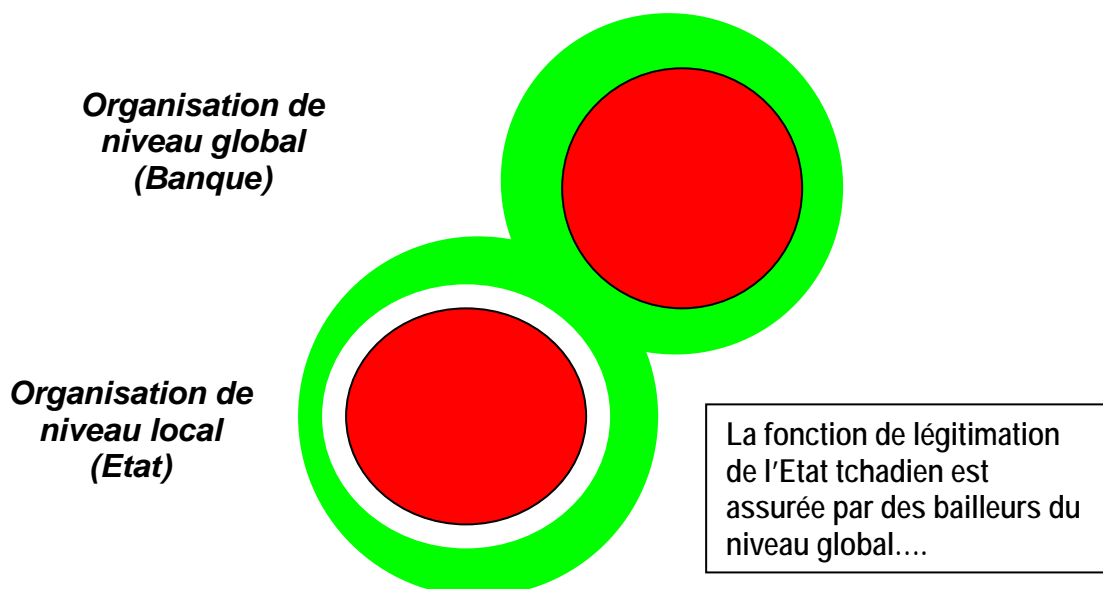


Résultats

La confluence de trois phases du cycle de production, au sein du consortium pétrolier (mise en place du projet pétrolier terminée), de la Banque (mise en place d'un nouveau portefeuille de projets finalisé), et de l'Etat tchadien (montée de l'insécurité à l'Est) ont contribué à la réduction et l'affaiblissement de la périphérie de ces trois organisations. Ainsi, le consortium a remercié l'éminente anthropologue spécialiste du sud du Tchad et l'a remplacée par des fonctionnaires plus compréhensifs des intérêts du centre. La GTZ, initialement chargée par le consortium de la gestion du programme de compensations, a été remplacée par un consultant plus flexible. La périphérie de la Banque mondiale s'est vue confrontée aux pressions combinées des centres de l'Etat, de la Banque mondiale et du consortium pétrolier : les innovateurs ont été dessaisis du dossier pétrolier tchadien, parfois de leur propre initiative, fruit de la fatigue qui touche les innovateurs (Alter, 1990). Notre approche permet alors de donner une lecture originale de la crise récente entre la Banque mondiale et l'Etat tchadien : il s'agissait en fait d'une crise animée par les derniers innovateurs de la périphérie de la Banque, qui voulaient faire respecter les accords conclus. Cette crise a été vite désamorcée par le centre de la Banque, ce qui a permis de remettre en marche le processus essentiel de la machine bancaire – tout en aplanissant les éventuelles tensions géopolitiques que la mise en difficulté de l'opérateur américain aurait pu susciter.

Malgré la résolution de cette crise passagère, l'Etat tchadien se trouve confronté à la nécessité d'opérer un choix stratégique. En effet, l'arrivée des ressources pétrolières attire sur lui une nouvelle demande. Il doit s'imaginer un futur sans bailleurs, ou presque. Après plus de 20 ans de dépendance forte vis-à-vis des financements externes, l'Etat peut choisir de laisser les bailleurs continuer à assurer sa périphérie et d'utiliser les ressources pétrolières pour augmenter sa capacité de coercition, et ainsi s'enfermer dans le piège.

Sans pétrole : relations entre l'Etat tchadien et les bailleurs globaux

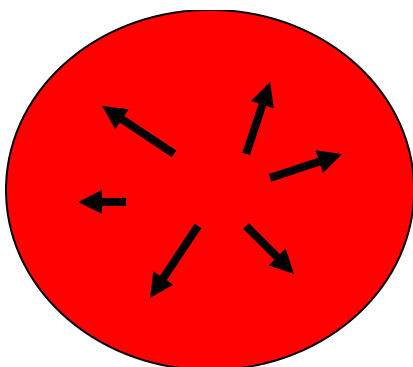


Ou bien il peut tenter de sortir de l'ornière où il s'est enlisé, en construisant sa propre fonction de légitimation. Depuis la perspective de l'Etat tchadien, une stratégie nouvelle d'alliances pourrait desserrer l'étau des contraintes actuelles. Elle implique, en interne, une option innovatrice mais encore peu plausible à court terme, visant le rapprochement avec la société civile et les citoyens qu'elle représente, en reprenant avec eux l'initiative de construction d'une périphérie vraiment légitime. En externe, la recherche d'une diversification des entreprises concessionnaires ainsi que de nouveaux

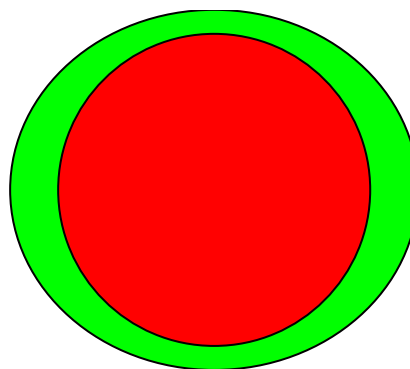
partenariats industriels et financiers. Pour la Banque mondiale, le défi principal sera alors de savoir garder la confiance bancaire de son client, ce qui pourrait signifier le retour de ses innovateurs... Dans le cas du consortium pétrolier, un enjeu pourrait être d'éviter la fatalité du cycle minier (van Vliet 1998) en réinvestissant sur sa périphérie aujourd'hui pratiquement démantelée. Pour les ONG locales, le défi consistera à tenter la construction d'une autre forme de relation avec l'Etat. Au lieu de l'affrontement actuel, il convient de l'aider à sortir de son rôle de maillon faible du système. Cela implique probablement une réflexion sur les stratégies d'interaction avec centres et périphéries des autres acteurs concernés, en particulier une réflexion sur les stratégies communes avec les ONG du niveau global. A cet égard, la dynamique internationale des initiatives d'amélioration de la gouvernance minière (ITIE, PWYP) pourrait se révéler favorable, à condition qu'elle ne se focalise pas sur la seule transparence de la gestion des rentes, mais qu'elle profite des espaces de dialogue ainsi ouverts pour favoriser la réhabilitation des Etats.

Etat tchadien avec pétrole : scénarios d'évolution centre et périphérie

Durcissement d'un centre
sans périphérie ?



Ou?



Reconstruction
autonome de
légitimité?

Conclusion

L'analyse des relations global-local et centre-périphérie à l'intérieur des organisations permet de jeter un regard nouveau sur des interactions entre les organisations dans un contexte minier au Sud. En particulier, pour ceux qui veulent aller au delà de l'analyse de géographie politique et passer à l'action, notre approche semble indiquer plusieurs pistes. Il convient d'une part de mieux connaître les marges de manœuvre des périphéries des organisations minières et financières. Il s'agit d'autre part de comprendre de quelle manière ces marges de manœuvre peuvent être augmentées, si l'on veut obtenir à terme des résultats lors des négociations avec ces acteurs. Les principales difficultés consisteront à pouvoir augmenter l'influence des périphéries au sein de leurs organisations respectives, sans qu'elles soient éliminées, ou pire, absorbées par leurs centres.

L'application de cette approche à d'autres contextes marqués par la succession entre rapports de force et de dialogue entre acteurs locaux et globaux peut être productive. L'étude réalisée dans le cadre du projet Dialogos sur les interactions entre l'Etat, le secteur privé du soja et les ONG nationales et internationales en Amazonie brésilienne en fournit un bon exemple. L'étude des interactions intra et inter-organisationnelles dans le cas d'organisations caractérisées par la poly-centricité (et donc

essentiellement régulées par l'autonomie) posera sans doute des difficultés différentes, car ces organisations sont caractérisées par des limites poreuses, et les notions même de relations centre-périphérie et de local-global ne sont peut-être pas toujours pertinentes pour caractériser leurs dynamiques.

Bibliographie

- Ackoff R.L., Emery F.E. (1972). *On Purposeful Systems*. Tavistock, London.
- Alter M. (1990). *La gestion du désordre en entreprise*. L'Harmattan, collection Logiques sociales, Paris.
- Agir ici Survie (1999). *Projet pétrolier Tchad – Cameroun. Dés pipés sur le pipe-line*. L'Harmattan, Dossiers noirs de la politique africaine de la France n°13, Paris.
- Arrow K. (1976). *Les limites de l'organisation*. PUF, Paris. [titre original : *The Limits of Organisation*, 1974].
- Ashby W.R. (1977). *Introducción a la cibernética*. Traduit de l'anglais (1968) par Nueva Visión, Buenos Aires.
- Barrouch G. (1989). *La décision en miettes : systèmes de pensée et d'action à l'oeuvre dans la gestion des milieux naturels*. L'Harmattan, collection Logiques sociales, Paris.
- Beer S. (1982). *Decisión y control : el significado de la investigación de operaciones y la administración cibernética*. Titre original *Decision and Control* (1966), traduit de l'anglais par Marcial Suárez, Fondo de Cultura Económica, Mexico.
- Beer S. (1979). *Neurologie de l'entreprise*. Traduit de l'anglais par Patrick Williams (titre original : *The Brain of the Firm*, 1972), PUF, Paris, 259 p.
- Beer S. (1979). *The Heart of Enterprise*. Chichester, John Wiley & Sons New York.
- Benko G., Lipietz A. (1995). *De la régulation des espaces aux espaces de régulation, dans Théorie de la régulation : l'état des savoirs* (Boyer R., Saillard Y.). La Découverte, Collection Recherches, Paris, 293-303.
- Checkland P.B (1981). *Systems Thinking, Systems Practice*. Chichester, John Wiley & Sons, New York.
- Checkland P.B. (1984). *Systems Thinking in Management : The Development of Soft Systems Methodology and its Implications for Social Science* in : *Self-Organisation and Management of Social Systems*. Dans *Insights, Promises, Doubts, and Questions* (Ulrich H., Probst G.J.B.), Springer-Verlag, Berlin, 94-104.
- Checkland P. B. (1989). *Operations Research and Social Science : Fundamental Thoughts*. Dans *Operations Research and the Social Sciences* (Jackson M.C., Keys P., Cropper S.A.), Plenum Press, New York, London, 35-42.
- Conant R., Ashby W. (1970). *Every good regulator of a system must be a model of that system*. *International Journal of Systems Science*, Vol. I, No. 2, 89-97.
- Crozier M., Friedberg E. (1977). *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Seuil, Paris.
- Crozier M. (1992). *Le jeu de l'Etat face aux autres acteurs*. Dans *Où va l'Etat : la souveraineté économique et politique en question* (Lenoir R., Lesourne J.), Editions Le Monde, Paris, 44-61.
- Crozier M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Seuil, Paris.
- Deutsch K.W. (1966). *The Nerves of Government : Models of Political Communication and Control*. The Free Press, New York.
- Easton D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. John Wiley & Sons, New York.
- Etzioni A. (1968). *The Active Society : A Theory of Societal and Political Processes*. The Free Press, New York.

- Hirschmann A.O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*. Harvard University Press, Cambridge.
- Gramsci A. (1975). *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado Moderno*; traduit de l'italien [1966] par José M. Arico. Juan Pablos Editor, Mexico.
- Green G. (1966). *The comedians*. Bodley Head, London.
- Lacoste Y. (1976). *La géographie ça sert d'abord à faire la guerre*. La Découverte, Paris.
- Lacoste Y. (1990). *Paysages politiques*. Librairie Générale de France, Paris.
- Lacoste Y. (1986). Pourquoi l'analyse géopolitique des régions françaises ?, Dans *Géopolitiques de la France*, Vol. I (Lacoste Y.) Fayard, Paris, III XXI.
- Lacoste Y. (1988). *Questions de géopolitique : l'Islam, la mer, l'Afrique*. Librairie Générale Française, Paris.
- Magrin G. (2001). *Le sud du Tchad en mutation : des champs de coton aux sirènes de l'or noir*. Sépia-CIRAD, Saint Maur des Fossés, Montpellier, 427p.
- Magrin G. (2002). Un Sud qui perd le Nord ? Les récents rejeux de la fracture tchadienne. *Bulletin de l'association de géographes français (BAGF)*, juin 2002, Paris, 185-198.
- Magrin G. (2003a). Les enjeux d'un enrichissement pétrolier en Afrique centrale. Le cas du Tchad. coll. mémoires et documents de l'UMR PRODIG, Graphigéo n°22, 94p.
- Magrin G. (2003b). Le pétrole contre l'enclavement : un enjeu de la mondialisation au sud du Tchad. Afrique, n° spécial de la revue *Labyrinthe*. Maisonneuve et Larose, Paris, décembre 2003.
- Magrin G. et al (2005). *Plan de développement régional de la zone pétrolière. Rapport définitif*. CTNSC, CIRAD, N'Djaména (Tchad), juin 2005.
- Magrin G., van Vliet G. (2005). Greffe pétrolière et dynamiques territoriales : l'exemple de l'on-shore tchadien. *Afrique contemporaine*, vol.4, n° 216, De Boeck, Paris, 87-105.
- Magrin G., Ninot O. (2005). Les zones soudaniennes du Tchad et du Sénégal : deux Suds enclavés entre mondialisation et marginalisation. *Espace, population, sociétés*. N° spécial enclavement, Lille, 15-30.
- Magrin G. (2006). L'enclavement empêche le développement de l'Afrique. Dans *L'Afrique des idées reçues* (Courade G.), Belin, Paris, 112-118.
- Magrin G. (2007). La ruée vers l'or noir : une chance pour sortir l'Afrique de l'impasse ? *Défense nationale et sécurité collective*, janvier 2007, Paris, 75-85.
- Matus C. (1987^a). *Adios Señor Presidente : planificación, anti-planificación y gobierno*. Pomaire, Caracas.
- Matus C. (1987^b). *Planificación en sistemas de baja gobernabilidad*. Dans *Seminario Internacional de Economía Campesina y pobreza rural* (Bustamente J.R.), Fondo de Desarrollo Rural Integrado, Bogotá, 243-266.
- Matus C. (1990). *Politica, planificación y gobierno*. Fundación ALTADIR, Caracas.
- Ménard C. (1990). *L'économie des organisations*. La Découverte, Collection Repères, Paris.
- NARMA (2005). *A proposal for a Network for Action Research on Mining Activities (NARMA)*, Geert van Vliet and Géraud Magrin, miméogr., CIRAD, Montpellier.
- Oswick C., Montgomery J. (1999). Images of an organisation ; the use of metaphor in a multinational company. *Journal of organisational Change, Management*, Vol. 12 N° 6, MCB University Press, 501-523.
- Pétry M., Bambé N. (2004). *Le pétrole du Tchad. Rêve ou cauchemar pour les populations ?* Karthala (Brot für die Welt, Cordaid, Oxfam, Mesereor, Swissaid), Paris, 415p.
- Poulantzas N. (1968). *Pouvoir politique et sciences sociales*. Maspéro, Paris.

- Pourtier R., Magrin G., 2005. Le pétrole en Afrique : entre réseaux et territoires. Conférence au Festival International de Géographie de Saint Dié, 1er octobre 2005. www.fig-st-die.education.fr
- Waldo D. (eds) (1971). Public administration in a time of turbulence. Chandler, Scranton, London, Toronto, 297p.
- Kriesberg M. (eds) (1965). Public administration in developing countries. The Brookings Institution. Washington, D.C.
- Strausz-Hupe R. (1945). Geopolítica. Hermes, México.
- Tulipe S. (2004). Le bassin tchadien à l'épreuve de l'or noir : réflexions sur la nouvelle donne pétro-politique en Afrique centrale. Politique africaine n°94, juin 2004, Khartala, Paris, 59-81.
- van Vliet G. (1991). Les Banques Multilatérales et leur "politique d'environnement" : étude de cas d'une négociation de prêt BIRD et BID pour le programme de Développement Rural Intégral en Colombie (1988-1990). Dossier présenté à M. Jacques Theys dans le cadre du cours « Problèmes et politiques de l'environnement : évaluation, méthodes d'aide à la décision et prospective », Paris I Sorbonne, miméogr.
- van Vliet, G (1998). Activités minières, barrages, et problématiques de négociation : hypothèses pour une réflexion, présentation ppt,
http://www.iucn.org/themes/ceesp/Wkg_grp/Seaprise/Ref%202%20G%20Van%20Vliet%20presentation.ppt
- Varela F. (1989). Autonomie et connaissance : essai sur le vivant. Seuil, Paris.
- Weiss J. S., Van Vliet G., Pasquis R. (2006). Factores que estructuran el diálogo sobre políticas ambientales en la Amazonía brasileña. Ponencia presentada en el Simposio "Viajes en los terrenos de la gobernabilidad, ICA 52, Sevilla (à paraître).